



Prot. n. 9502/1.10

Udine, 7 giugno 2006.

oggetto → Legge regionale 9 gennaio 2006,
n. 1, articolo 14: "Istituti di
garanzia". Nota esplicativa.

A Lista d'inoltro

L'articolo 14 della legge regionale 9 gennaio 2006, n. 1, disciplina gli istituti di garanzia degli enti locali del Friuli Venezia Giulia, introducendo significative novità e sostituendo la normativa statale, in forza della potestà legislativa primaria della Regione.

La presente nota intende fornire, d'intesa con il Difensore civico regionale e con gli Uffici del Consiglio regionale, alcuni primi chiarimenti in ordine alle questioni più rilevanti.

Ai sensi del comma 1, gli enti locali (comuni, province, comunità montane e unioni di comuni) possono prevedere la figura del Mediatore civico o di altri istituti di difesa civica. Rispetto alle disposizioni dell'articolo 11 del D.Lgs. 267/2000, la norma regionale presenta due novità significative. Innanzi tutto i destinatari sono tutti gli enti locali e non solo comuni e province, inoltre è prevista una pluralità di istituti di garanzia. Di questi, solo il Mediatore civico è espressamente individuato e rappresenta il modello di difesa civica che il legislatore regionale ha inteso identificare quale forma tipica, lasciando la possibilità agli enti di prevedere anche altri istituti di garanzia.

La norma, in coerenza con il principio di valorizzazione degli enti locali, sancito dalla L.R. 1/2006, **rimette all'autonomia statutaria dei medesimi enti, sia la scelta di istituire o meno una forma di difesa civica, sia, nella prima ipotesi, l'ulteriore scelta dell'istituto di garanzia ritenuto più idoneo a soddisfare le esigenze della realtà locale.** Tuttavia, qualora l'ente preveda un istituto di garanzia, lo stesso dovrà possedere alcune caratteristiche che sono richieste dalla norma, nonché svolgere, per lo meno, le funzioni previste dalla stessa. Nell'ipotesi in cui lo statuto già preveda l'istituto del difensore civico, l'ente locale, se lo ritiene, può continuare ad avvalersi del medesimo, secondo la propria disciplina.

Caratteri comuni degli istituti di garanzia.

Il Mediatore civico, ovvero gli altri istituti di garanzia, devono necessariamente possedere carattere di **indipendenza**, al fine di garantire l'imparzialità, la trasparenza e il buon andamento della pubblica amministrazione. Il carattere di indipendenza del Mediatore civico, seppur auspicabilmente già posseduto dai difensori civici istituiti ai sensi della precedente normativa, assume, in forza della sua codificazione in legge, un nuovo rilievo. Ciò impone agli enti locali la previsione di specifiche norme statutarie atte a garantire concretamente ed efficacemente l'indipendenza di tale figura di garanzia (es. durata definita della carica, non rieleggibilità, scelta

tra soggetti in possesso di determinati requisiti, previsione delle cause di revoca). Il Mediatore civico, attraverso questo potenziamento del carattere di indipendenza, viene collocato nella logica delle Autorità amministrative indipendenti – sebbene si differenzi molto rispetto a questa categoria di soggetti -, con le quali condivide la caratteristica generale di organo avente funzione di mediazione tra interessi contrapposti.

L'articolo 14 della L.R. 1/2006 attribuisce, altresì, in capo al Mediatore civico e agli altri istituti di garanzia, poteri e competenze più pregnanti, rispetto a quelli normalmente attribuiti al difensore civico istituito ai sensi dell'articolo 11 del D.Lgs. 267/2000. In particolare, agli stessi è attribuita la **funzione di prevenire potenziali controversie** tra pubblica amministrazione e cittadini. Anche in questo caso, la novità è rappresentata dall'espressa previsione in legge di una funzione che, solo tendenzialmente, era già esercitata da alcuni difensori civici locali. Il Mediatore civico, quindi, non è più solo soggetto garante dell'imparzialità e buon andamento della pubblica Amministrazione, ma, in forza di un'espressa statuizione legislativa, è figura attiva nel prevenire eventuali contenziosi.

La norma regionale consente, quindi, di considerare il Mediatore civico quale possibile strumento in grado di contribuire all'individuazione di soluzioni anticipate rispetto alle controversie che potrebbero insorgere tra ente e cittadino. Alla base di questa visione della difesa civica vi è una nuova idea del rapporto cittadino-amministrazione in cui la pubblica amministrazione è vista come "*funzione*" e "*servizio*" nei confronti dei cittadini, anziché come soggetto che esercita, nei riguardi della comunità di riferimento, solamente le proprie potestà amministrative.

In tale ottica il Mediatore civico è non solo soggetto con funzioni di tutela di interessi individuali e collettivi, ma anche figura in grado di proporre, attraverso la funzione di mediazione, possibili ipotesi e proposte di soluzioni rispetto a potenziali controversie. La difesa civica diventa, pertanto, il luogo della "mediazione" fra cittadino e Amministrazione, strumento di risoluzione anticipata delle controversie, al fine di evitare, ove possibile, il sorgere di conflitti in sede giurisdizionale.

Gli enti dovranno, attraverso specifiche norme statutarie individuare espressamente le nuove funzioni attribuite al Mediatore civico e, in particolare, lo stesso potrà essere dotato di strumenti atti a consentire l'elaborazione di proposte in grado, potenzialmente, di produrre effetti concreti anche sull'azione amministrativa dell'ente locale. Si ritiene che gli enti locali debbano disciplinare compiutamente, anche avvalendosi della fonte regolamentare, procedimenti tesi a raggiungere il tendenziale risultato di prevenire i conflitti, che potranno essere diversi a seconda del modello prescelto, nonché delle caratteristiche peculiari di ogni ente locale, modulando le regole anche alla luce dei principi di differenziazione ed adeguatezza.

Forme associative degli istituti di garanzia.

Gli enti locali possono prevedere la costituzione di istituti di garanzia anche in **forma associata**. **La fonte deputata ad individuare l'opzione**, nonché eventualmente ulteriori criteri generali di svolgimento della funzione, **è, per espressa previsione normativa, lo statuto comunale, provinciale o di altro ente locale.**

Atteso che la disposizione riguarda tutti gli enti locali, si ritiene che, oltre alla previsione di forme associative fra enti del medesimo livello istituzionale, siano ipotizzabili anche forme associative fra enti appartenenti a livelli istituzionali diversi. Una volta individuata la forma associata quale forma di esercizio dell'attività di difesa civica, gli organi assembleari dovranno individuare la modalità concreta attraverso cui svolgere la funzione.

A tal fine, potrà essere utilizzato lo **strumento convenzionale di cui all'articolo 21 della L.R. 1/2006**. La convenzione appare la sede idonea a definire, oltre agli elementi previsti dalla norma disciplinante le convenzioni in generale (la durata, i rapporti finanziari, i reciproci obblighi delle parti, le garanzie), anche quegli specifici aspetti concernenti la peculiare funzione di difesa civica, che possono cambiare nel tempo in relazione alle mutate esigenze degli enti locali contraenti. Pertanto, sulla base preventiva dell'espressa previsione nello statuto di ciascun

comune degli elementi essenziali dell'istituto di difesa civica, la convenzione potrà prevedere, fra l'altro, l'istituzione di uffici comuni, ovvero la delega dell'esercizio della funzione ad uno degli enti partecipanti.

Inoltre, anche l'**associazione intercomunale, di cui all'articolo 22**, potrà costituire idoneo strumento per lo svolgimento della funzione di difesa civica in forma associata. In tale ipotesi, la specifica funzione dovrà essere indicata nella convenzione quadro di cui al comma 4 dello stesso articolo 22, mentre nella convenzione attuativa andranno disciplinati gli aspetti di dettaglio.

Avvalimento del Difensore civico regionale.

Il **comma 3** dell'articolo 14 introduce un'ulteriore importante innovazione nella parte in cui prevede, espressamente, la possibilità che gli enti locali dispongano di avvalersi del Difensore civico regionale ¹. Tale **facoltà** è attivabile, previa convenzione con il Consiglio regionale che ne disciplina le modalità di esercizio, nei seguenti casi:

- a) qualora lo preveda espressamente lo statuto;
- b) qualora l'istituto del Mediatore civico sia previsto dallo statuto ma la carica sia vacante;
- c) qualora nelle more dell'adeguamento statutario e in assenza di altri istituti di garanzia, l'ente ritenga comunque opportuno garantire ai propri cittadini una forma di difesa civica.

La possibilità di avvalersi del Difensore civico regionale costituisce una **facoltà** per l'ente locale, esercitabile nelle ipotesi sopra evidenziate, e rappresenta un'ulteriore modalità di esercizio della difesa civica a disposizione delle amministrazioni locali, in un'ottica di sussidiarietà. La **convenzione** da stipularsi con il Consiglio regionale, approvata dall'organo assembleare dell'ente locale ² e sottoscritta dal legale rappresentante dell'Ente, definisce le modalità di esercizio della funzione, i poteri attribuiti al Difensore civico regionale nell'esercizio della sua funzione di difensore civico comunale, la durata, l'attribuzione delle eventuali risorse materiali, organizzative e gestionali.

In merito alla redazione e alla stipula della convenzione con il Consiglio regionale, si invitano gli enti locali a contattare la Segreteria generale del Consiglio regionale ³.

Si ritiene, comunque, che la convenzione debba contenere, per lo meno, la disciplina dei seguenti aspetti:

- l'individuazione degli enti coinvolti;
- la durata;
- la precisazione del contenuto dei compiti del Difensore civico regionale;
- le modalità e le procedure con le quali il Difensore civico regionale può relazionare con gli Uffici dell'ente (ad esempio la disciplina delle modalità di esercizio del diritto di accesso agli atti);

¹ L'Ufficio del Difensore civico regionale ha sede a Trieste, Via del Coroneo, 8 – telefono 040/364130 – 3773316 fax 040/3773197 e-mail difensore.civico.ts@regione.fvg.it . Il Difensore civico regionale opera anche nelle sedi decentrate di Gorizia, Pordenone, Tolmezzo, Udine. Per ulteriori informazioni può essere consultato il sito internet www.consiglio.regione.fvg.it, alla voce "Difensore civico".

² La competenza in capo all'organo assembleare non discende direttamente dalle norme sull'ordinamento degli enti locali. Tuttavia, tale attribuzione appare quella più coerente con l'intero sistema.

³ Gli Uffici del Consiglio regionale hanno sede a Trieste, piazza Oberdan, 6 telefono 040/3773212.

- gli strumenti messi a disposizione del Difensore civico regionale;
- gli impegni del Difensore civico regionale in ordine a specifiche attività;
- gli obblighi posti a carico degli enti locali, funzionali all'espletamento dei compiti del Difensore civico regionale;

Interventi sostitutivi.

Un ulteriore elemento di novità è dato dalla necessità, contemplata al comma 2, che gli enti locali regolamentino i casi di esercizio del potere di nomina di un commissario **ad acta** per l'adozione di atti obbligatori in forza di norme di legge o di statuto.

A tale proposito, occorre osservare che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, che ha sancito la pari dignità istituzionale di tutti gli enti che costituiscono la Repubblica, il potere sostitutivo tra i diversi livelli dell'ordinamento rappresenta una questione particolarmente delicata.

Infatti, alla luce del mutato assetto costituzionale, i casi di sostituzione con nomina da parte di un soggetto "esterno" all'ente si giustificano solo in relazione alla salvaguardia di **fondamentali interessi unitari**. In tale fattispecie rientrano le ipotesi di interventi sostitutivi, ad opera di organi regionali, di cui all'articolo 18 della L.R. 1/2006 ⁴.

Per quanto riguarda invece le ipotesi in cui non vi sia l'esigenza della tutela di primari interessi unitari, l'attuale quadro normativo, a seguito dell'abrogazione dell'articolo 50 della L.R. 49/1991 ⁵ - il quale attribuiva la competenza alla nomina di un commissario **ad acta** da parte del competente Comitato di controllo -, non prevede alcun intervento sostitutivo esterno per l'adozione di atti obbligatori, se non in casi specifici, espressamente disciplinati ⁶.

Pertanto, al fine di non paralizzare l'azione amministrativa e di non dar corso ad atti potenzialmente illegittimi, appare di estrema importanza che gli enti provvedano, tempestivamente, agli adempimenti previsti dalla norma, adeguando, se necessario, lo statuto, e adottando il conseguente regolamento.

In particolare, con tali provvedimenti, dovranno essere individuati specificatamente:

- a) gli atti, obbligatori in forza di norme di legge o di statuto, la cui mancata o ritardata adozione determina la necessità di intervento sostitutivo;
- b) il soggetto competente alla nomina del commissario **ad acta**, nonché i requisiti che lo stesso deve possedere;
- c) la disciplina della procedura attraverso cui si attua l'intervento sostitutivo. In particolare, si ritiene che l'ente debba apprestare congrue garanzie procedurali, idonee a consentire l'autonomo adempimento da parte degli organi degli enti competenti all'adozione degli atti. Pertanto, l'organo inadempiente dovrà prima essere diffidato, fissando un termine per l'adempimento, prima di procedere alla nomina del commissario *ad acta*.

⁴ L'articolo 18 della L.R. 1/2006, rubricato *Interventi sussidiari ed esercizio del potere sostitutivo*, così dispone, con una norma di principio che presuppone successive esplicite discipline legislative delle singole fattispecie: "1. In relazione alla salvaguardia di interessi unitari nelle materie di competenza regionale, specifiche disposizioni di legge regionale prevedono e disciplinano le ipotesi di esercizio, in via sussidiaria, del potere sostitutivo nei confronti degli enti locali esclusivamente attraverso il compimento di atti o di attività obbligatorie da parte di organi della Regione o sulla base di una decisione dei medesimi. Le leggi regionali, nel definire i presupposti sostanziali e procedurali in conformità al principio di leale collaborazione, apprestano congrue garanzie procedurali idonee a consentire all'ente locale sostituito l'autonomo adempimento e la partecipazione nel procedimento".

⁵ La L.R. 49/1991 è stata abrogata, salvo l'articolo 80, dall'articolo 1, comma 14, della L.R. 21/2003.

⁶ Ne è esempio il D.L. 22 febbraio 2002, n. 13, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della L. 24 aprile 2002, n. 75, con applicazione limitata ai casi di mancata predisposizione del bilancio di previsione. Nella nostra Regione la medesima fattispecie è disciplinata dall'articolo 1, comma 11, della L.R. 21/2003.

* * *

Ausplicando che la presente nota esplicativa costituisca un efficace strumento di supporto alle scelte ed alla operazioni amministrative degli enti locali, la scrivente Direzione centrale relazioni internazionali, comunitarie e autonomie locali e i vari Servizi rimangono a completa disposizione per ogni eventuale ed ulteriore chiarimento e collaborazione. In particolare, il referente cui potersi rivolgere è la dottoressa Annalisa Delli Zotti (tel. 0432/555532 e-mail annalisa.dellizotti@regione.fvg.it).

Distinti saluti.

Il Vicedirettore centrale
dott.ssa Gabriella Di Blas

Lista d'inoltro:

A:

Sindaci dei Comuni
Presidenti delle Province
Presidenti delle Comunità Montane
Presidenti delle Unioni dei Comuni

e, p.c. a:

Difensore civico regionale
Segreteria generale del Consiglio regionale